

OTONOMI DAERAH DAN PROSES DEMOKRASI DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH

Oleh : Nike K. Rumokoy¹

A. PENDAHULUAN

Proses demokrasi dalam terbentuknya otonomi daerah ini di mulai pada tahun 1999 dengan ditetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, dalam beberapa pasal membenarkan bahwa otonomi daerah merupakan suatu wilayah otonom dengan kewenangan mengatur, mengurus kepentingan masyarakatnya, oleh karena itu otonomi daerah sebagai suatu sistem demokrasi dalam mewujudkan kepentingan pemerintah pusat dalam menanggulangi perbaikan sistem perekonomian nasional yang hampir bangkrut dikarenakan beban utang luar negeri yang melambung tinggi.

Sehingga tidak heran jika pengertian otonomi daerah menjadi urusan bagaimana mengeruk uang negara dan sumber-sumbernya, dan juga karena adanya desakan reformasi sehingga banyak daerah meminta untuk dimekarkan. Dipihak lain dengan adanya undang-undang tersebut banyak daerah dimekarkan dengan harapan adanya perbaikan sistem demokrasi akan tetapi lebih dari sekedar otonomi daerah, bahkan ada yang meminta referendum untuk menjadi suatu negara dan daerah meminta otonomi khusus, hal ini mengakibatkan terpecahnya wilayah Indonesia. Sedangkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pasal 1, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sehingga dalam proses pemekaran daerah dalam rangka menunjang otonomisasi daerah menjadi semakin gencar dan merupakan komoditas utama dalam pembahasan DPR-RI dimana setiap daerah mengajukan pemekaran pasti disetujui tanpa melihat keadaan dari masing-masing wilayah tersebut.

Hal ini banyak daerah melakukan pemekaran sehingga tak kurang dari sepuluh daerah dimekarkan dalam kurun waktu 2 tahun. Dengan dalih pendekatan pelayanan publik akan tetapi itu tidak pernah terlaksana, kenapa ? karena adanya pemekaran wilayah atau daerah maka ladang untuk melakukan korupsi semakin luas dengan demikian perlu adanya peninjauan kembali setiap ada daerah atau wilayah yang akan dimekarkan.

Menyangkut dengan pendekatan pelayanan publik, dengan dimekarkan suatu daerah atau wilayah maka secara otomatis pelayanan publik akan terealisasi tetapi dalam hal partisipasi masyarakat sering terabaikan hal ini menjadi kendala dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang dimekarkan,

¹ Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

oleh karena itu setiap adanya pemekaran wilayah perlu melibatkan setiap masyarakat yang ada di wilayah tersebut. Dalam pelaksanaan pemerintah daerah senantiasa melibatkan stakeholder baik dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan urusan publik.

Inilah yang merupakan salah satu bentuk partisipasi pemerintah daerah dalam pendekatan pelayanan publik, pelayanan publik yang dimaksud adalah baik dalam bentuk pembangunan, pengurusan berkas dan yang menyangkut dengan kepentingan masyarakat, partisipasi masyarakat yang diharapkan dapat terwujud dengan melibatkan stakeholder masyarakat itu sendiri, setiap masyarakat atau stakeholder mempunyai kapasitas dalam penyampaian informasi, pembuat keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Partisipasi yang dibangun atas dasar kebebasan diberikan kepada setiap masyarakat dalam pengambilan keputusan baik itu kebutuhan maupun permasalahan yang dihadapi oleh masing-masing wilayah daerah tersebut. Partisipasi masyarakat dimaknai sebagai keterlibatan masyarakat dalam mempengaruhi dan mengawasi pembangunan, pengambilan keputusan maupun sumber daya yang digunakan.

Permasalahan partisipasi dalam pengembangan otonomi daerah sering disalah artikan oleh segelintir orang tentang bagaimana setiap elemen masyarakat terlibat, akan tetapi keterlibatan masyarakat bukan dalam pengambilan keputusan tetapi mengiyakan keputusan yang telah ditetapkan oleh para birokrasi pemerintah, dengan dalih tersebut maka proses partisipasi masyarakat katanya ! sudah jalan akan tetapi itu merupakan suatu pembohongan publik, kenapa ? karena dengan demikian masyarakat secara langsung tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan untuk menentukan kepentingan publik. Dengan demikian proses demokrasi yang terjadi adalah demokrasi birokrasi atau demokrasi otoriter.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah Partisipasi Masyarakat Dalam Membangun Otonomi Daerah?
2. Sistem Birokrasi Pemerintah Daerah?

C. METODE PENULISAN

Metode merupakan cara yang utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi. Metode tersebut dilakukan dengan mengadakan klasifikasi yang berdasarkan pada pengalaman, dapat ditentukan teratur dan terpikirkannya alur yang runtuh dan baik untuk mencapai suatu maksud.²

² Winarno Surakhmat, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Transito, Yogyakarta, 1982, Hlm 131.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian hukum ini yaitu studi kepustakaan/ studi dokumen³ dengan cara membaca, mengkaji dan menelaah dengan teliti sumber data tertulis dalam hubungannya dengan masalah-masalah yang diteliti mengenai peran pemerintah daerah.

Pengolahan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini yaitu dengan cara kualitatif⁴, yang dilakukan melalui pengamatan mendalam dan pencatatan data terhadap dokumen pribadi seperti buku yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

Teknik analisis⁵ dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik analisis data yang logis dengan mendasarkan pada pola pikir deduktif dan induktif⁶ melalui proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan pola agar dapat ditentukan dengan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti disarankan oleh data⁷, dan diolah secara sistematis dengan mencari hubungan antara pemikiran penulis dengan teori-teori yang diteliti serta dengan dikaitkan pada ketentuan-ketentuan yang berlaku sesuai dengan pembahasan dalam penelitian ini.

Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepkan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Norma hukum yang berlaku itu berupa norma hukum positif tertulis bentukan lembaga perundang-undangan (undang-undang dasar), kodifikasi, undang-undang, peraturan pemerintah, dan seterusnya dan norma hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (*judge made law*), serta hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan rancangan undang-undang).⁸

D. PEMBAHASAN

1. Partisipasi Masyarakat Dalam Membangun Otonomi Daerah

Pemerintahan Indonesia dimulai dengan terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden Indonesia yang pertama atas dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tanggal 18 agustus Tahun 1945 . Terpilihnya Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta Sebagai Presiden dan Wakil Presiden melengkapi kesempurnaan organisasi Negara Indonesia.⁹

³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, hlm 21.

⁴ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm 61.

⁵ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Penerbit CV. Alfabeta, Bandung, 2005, hlm 83.

⁶ Bachrul Amiq, *Op-Cit*, hlm16 - 17.

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Cet ke - 3*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 22.

⁸ Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal. 52.

⁹ Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, Hal 13 – 45.

Sejarah Negara tentang pemerintahan daerah :¹⁰ telah memasuki 7 (tujuh) periode sejak tahun 1945 sampai dengan sekarang. Tiap-tiap periode pemerintahan daerah memiliki bentuk, susunan dan metode pengawasan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan melalui Undang-Undang yang berlaku pada saat itu. Periode sebelumnya kekuasaan Pusat sangat dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang imbasnya rakyat di daerah kurang mendapatkan perhatian dari Pemerintah Pusat. Sistem sentralistik tidak cocok dianut oleh Negara Indonesia mengingat Indonesia adalah Negara kepulauan dan tidak mungkin Pusat dapat menjangkau seluruh pelosok negeri dengan baik.

Lebih dari dua dekade yang lalu pemerintah mengakui kegagalan-kegagalan dan ketidakmampuan dalam membangun melalui sistem top-down dalam mencapai usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat, dalam usaha-usaha tersebut kembali digulirkan suatu sistem pendekatan partisipasi masyarakat hal ini merupakan suatu pendekatan alternatif dari pemerintah dalam mengatasi permasalahan perekonomian.

Hal ini menunjukkan bahwa lewat kegiatan-kegiatan partisipasi ini dapat memungkinkan mobilisasi pengetahuan dan sumber daya lokal bagi pembangunan yang mandiri dan dalam proses itu juga dapat mengurangi biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah dalam pemberian bantuan pembangunan. Partisipasi masyarakat juga merupakan sebagai unsur penting dalam strategi pembangunan yang berkelanjutan. Partisipasi masyarakat dipandang sebagai proses aktif dimana rakyat mengambil inisiatif dan tindakan yang dirangsang oleh pemikiran dan keputusannya sendiri.

Oleh karena itu partisipasi lebih dari sekedar instrumen untuk mengimplementasikan proyek pemerintah. Salah satu contoh ; oleh presiden mencanangkan prinsip partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan nasional didukung oleh Undang-Undang No. 24 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sistem perencanaan pembangunan nasional melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam musyawarah rencana pembangunan nasional mulai dari tingkat kelurahan/desa sampai ke tingkat nasional untuk menetapkan pembangunan yang lebih menyentuh kepada masyarakat, akan tetapi dalam proses tersebut juga terdapat permasalahan (problem) tentang partisipasi masyarakat di daerah masing-masing dimana masyarakat belum memiliki mekanisme dialog yang efektif, ruang keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, khususnya dalam mengenai issue-issue pembangunan, sehingga yang muncul lebih sebagai komunikasi satu arah seperti yang sudah saya sampaikan diatas, bahwa partisipasi melalui birokrasi pemerintah adalah merupakan suatu komunikasi satu arah dimana pemerintah daerah memberikan instruksi dan perintah sementara masyarakat hanya menerima dan melaksanakan keputusan yang ada.

¹⁰ Ibid. Suriansyah Murhani. Hal 13 - 45

Buku ketiga Plato yang berjudul (*Nomoi*) Plato lebih menekankan konsepnya pada para penyelenggara negara agar senantiasa diatur dan dibatasi kewenangannya dengan hukum agar tidak bertindak sekehendak hatinya.¹¹ Beranjak dari pendapat Plato dan Aristoteles maka salah satu ciri pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah masyarakat sejahtera, aman dan tentram dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk mencapai tujuan, yakni kesejahteraan umum tentunya pemerintah (pemerintah pusat) tidak bisa bekerja sendiri tanpa campur tangan masyarakat, juga pemerintahan di daerah. Pemerintah perlu membagi-bagi tugas sehingga tujuan negara itu dapat dicapai secara optimal dengan cara yang efisien dan efektif.

Keikutsertaan masyarakat sangat minim dalam proses pengambilan keputusan yang ada. Hal ini disebabkan karena tingkat pendidikan dan pengetahuan tentang hak-hak warga sangat sedikit, juga sering muncul keenganan dari pihak pemerintah karena biasanya proses pengambilan keputusan akan berjalan alot jika melibatkan banyak pihak. Maka secara struktural pendapat masyarakat akan sulit diterima.

Sementara disisi lain masyarakat hanya dijadikan sebagai komoditas politik sesaat untuk mencapai tujuan politik semata. Oleh karena itu masyarakat harus diberikan pendidikan mengenai keterlibatan mereka sebagai warga negara dalam proses partisipasi, karena masyarakat adalah merupakan salah satu unsur yang mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah, baik dalam pembangunan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan. Monitoring dan evaluasi.

Keikutsertaan masyarakat dalam mengendalikan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat merupakan saran kontrol yang sangat baik karena menumbuhkan "sense of belonging" terhadap daerah dengan semua problem yang dimilikinya jika masyarakat semakin berdaya, maka kemungkinan penyimpangan dan penyelewengan semakin kecil. Selain itu juga mekanisme partisipasi dan pengawasan sosial terbangun, akan memperkecil cara-cara penyampaian aspirasi yang bersifat kekerasan dan pemaksaan.

Oleh karena itu, perlu di bangun ruang untuk mendorong partisipasi masyarakat antara lain ;

- a. melaksanakan forum-forum dialog dan konsultasi lintas pelaku pembangunan di daerah;
- b. pembangunan mekanisme penanganan keluhan masyarakat dan mengembangkan mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan, jika hal itu terwujud maka harapan atas tumbuhnya partisipasi dan pelaksanaan pemerintahan daerah akan berjalan dengan baik.

¹¹ Loc_Cit, Hal 22.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 33 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengembangan Ekowisata di Daerah memberikan pengertian ekowisata ialah kegiatan wisata alam di daerah yang bertanggungjawab dengan memperhatikan unsur pendidikan, pemahaman, dan dukungan terhadap usaha-usaha konservasi sumberdaya alam, serta peningkatan pendapatan masyarakat lokal.¹²

Perkembangan ekowisata Indonesia saat ini tidak sebanding dengan potensi wisata sumber daya alam yang besar, mengingat keanekaragaman hayati Indonesia yang sangat kaya. Upaya memaksimalkan pengembangan taman nasional, taman suaka alam, taman buru dan suaka margasatwa sebagai kesatuan ekowisata, terkendala fasilitas perhubungan. Hal tersebut terjadi akibat belum adanya pemahaman akan fungsi dan potensi sumber daya alam yang dapat dikembangkan sebagai sumber pemasukan negara dari sektor ekowisata, mengingat ekowisata memang bukan wisata massal, melainkan wisata eksklusif.¹³

Dalam peningkatan pelayanan publik maka sangat diharapkan partisipasi masyarakat hal ini sangat berguna dalam nilai kuantitas, kualitas, efisiensi pelayanan, memotivasi dan memonitor birokrat pelaksana, demi mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani, dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik di daerah tersebut. Dalam menilai kinerja pemerintah dalam pelayanan publik banyak indikator yang bisa dipergunakan antara lain : akuntabilitas, responsivitas, orientasi tahap pelayanan, dan efisiensi.

Secara umum ada tiga tujuan yang harus dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk menciptakan pemberdayaan daerah dan masyarakatnya. Pertama, menciptakan kondisi yang mendorong dan mendukung usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut. Kedua, mengembangkan perangkat pemerintahan yang menunjang tingkat peran serta masyarakat hingga unit pelayanan yang terkecil. Kemudian tujuan yang ketiga yaitu mengembangkan sistem dalam pemenuhan di tingkat lokal. Pembangunan daerah sangat mempengaruhi tingkat pemberdayaan masyarakat lokal, karena pembangunan daerah sangat erat kaitannya dengan proses penyelenggaraan otonomi daerah.¹⁴

¹² Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 33 Tahun 2009 tentang *Pedoman Pengembangan Ekowisata di Daerah*, Pasal 1 Angka (1).

¹³ Astrid Damayanti dan Tuti Handayani, *Peluang dan Kendala Pengelolaan Ekowisata Pesisir Muaragembong Kabupaten Bekasi*, Pertemuan ilmiah Tahunan (PIT) dan Ikatan Geografi Indonesia (IGI), Singaraja, 2003, hlm 2.

¹⁴ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 43.

2. Sistem Birokrasi Pemerintah Daerah

Sistem demokrasi pemerintah saat ini terlebih khusus pemerintah daerah terjadi pemasangan partisipasi masyarakat oleh karena itu masyarakat lebih bersifat apatis dalam setiap pelaksanaan pembangunan, hal ini terjadi karena sistem birokrasi yang ketat dengan tidak memikirkan kepentingan masyarakat, secara otomatis dengan sistem birokrasi yang bertumpuh pada kekuatan politik tidak berlandaskan pada hukum maka sistem pemerintahan di daerah akan lebih bersifat otoriter dalam hal ini pelaksanaan pembangunan maupun dalam pelayanan publik, oleh masyarakat sering menjadi bulan-bulanan karena sistem birokrasi yang di jalankan masih bersifat top-down dan bukan bersifat bottom-up. Untuk merubah sistem birokrasi seperti ini memerlukan waktu yang sangat panjang oleh karena itu sangat diperlukan suatu sistem yang benar-benar mengimplementasikan partisipasi.

Dalam mencapai suatu birokrasi harus menyeimbangkan antara partisipasi dan tata pemerintahan maka secara sadar akan terlihat perubahan dalam birokrasi yang ada. Memang saat ini pola birokrasi yang diterapkan adalah birokrasi lama yaitu otoriter atau biasa disebut dengan birokrasi orde baru, yaitu mengikuti petunjuk format langsung dari atasan tidak melalui dengan kedaan masing-masing daerah. Oleh sebab itu perlu adanya perubahan dalam pelaksanaan birokrasi saat ini yaitu dengan menerapkan sistem birokrasi partisipasi. Maka dengan sendirinya daerah tersebut akan lebih maju dan berkembang karena pasti akan didukung oleh masyarakat di daerah tersebut.

E. PENUTUP

Partisipasi merupakan suatu pendekatan pembangunan yang mengakui kebutuhan untuk melibatkan masyarakat terutama dalam mendisain dan implementasi kebijakan yang mempengaruhi keadaan lingkungan masyarakat sendiri. Pada saat ini sistem pemerintahan daerah yang dijalankan sebagai satu kesatuan organisasi kenegaraan banyak mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat sangat perlu tetapi seperti telah dikemukakan pada awal tulisan ini dimana pelaksanaan partisipasi masih bersifat mengiyakan keputusan birokrasi yang ada dan bukan sebagai pengambil keputusan tetapi sebagai pelaksana dari keputusan yang telah ditetapkan, hal ini kembali ke sistem demokrasi yang pernah berlaku.

Untuk mengantisipasi hal tersebut maka beberapa propinsi maupun kabupaten/kota banyak mengeluarkan peraturan berupa perda tentang proses partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan maupun pembangunan daerah masing-masing, tetapi sangat disayangkan ternyata proses tersebut hanya untuk mengelabui kehendak masyarakat dalam berpartisipasi, sebab dalam beberapa perda tentang partisipasi tersebut adalah elemen-elemen masyarakat yang merupakan pendukung dari pemerintah maupun pemerintahan yang sedang berjalan saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, diterjemahkan oleh B.Arif Sidharta,”Apakah Teori Hukum itu?”, Penerbitan Tidak Berkala No.3, Laboratorium Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, Tahun 2000.
- Kelsen, Hans. Pengantar Teori Hukum, Nusa Media, 2009 .
-, Teori Hukum Murni “Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif”, Nusa Media, 2009 .
- Marzuki, Peter Mahmud, SH., MS., LL.M., Prof., Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2009
- Pound, Rescoe, law finding through experience and reason, lectures, university of georgia press, athens. 1960.
-, Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence, dalam Harvard Law Review, jilid XXIV No. 8 ., lihat Satjipto Raharjo dalam Jurnal Progresif “Pendekatan Holistik Terhadap Hukum, volume 1 No. 2, 2005.
- Rasjidi, Lili & Ira Thania Rasjidi, Pengantar Filsafat Hukum, Mandar Maju, 2007.
- Suriasumantri, Jujun S.,2004, ” Ilmu dalam Perspektif”. Gramedia, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1994. Ulasan Terhadap “Kembali Ke Metode Penelitian Hukum”. Dalam C.F.G. Sunaryati Hartono.